



N° 4546

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2017.

GUIDE PRATIQUE

annexé au

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur

la recevabilité financière des initiatives parlementaires

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,
président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

SOMMAIRE

	Pages
I. LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE ..	7
A. UN CONTRÔLE À DOUBLE DÉTENTE DES PROPOSITIONS DE LOI.....	7
B. DE MULTIPLES FENÊTRES DE CONTRÔLE DES AMENDEMENTS	7
II. LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE AU TITRE DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION	9
A. LA DISPOSITION RELÈVE-T-ELLE DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 ?.....	9
B. LA DISPOSITION VA-T-ELLE PLUS LOIN QUE LE DROIT PROPOSÉ ET LE DROIT EXISTANT ?.....	12
C. LA DISPOSITION DIMINUE-T-ELLE LES RESSOURCES PUBLIQUES ? ..	14
D. LE CAS ÉCHÉANT, LA DISPOSITION EST-ELLE CORRECTEMENT GAGÉE ?.....	16
E. À L'INVERSE, LA DISPOSITION CRÉE-T-ELLE OU AGGRAVE-T-ELLE UNE CHARGE PUBLIQUE ?	17
III. LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES ET DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE.....	20
A. LA DISPOSITION EST-ELLE DISCUTÉE DANS LE CADRE D'UN PROJET DE LOI DE FINANCES ?.....	20
1. La disposition relève-t-elle du champ des lois de finances ?.....	20
2. La disposition respecte-t-elle la bipartition des lois de finances ?.....	23
3. La disposition vise-t-elle à modifier les crédits au sein d'une mission ?.....	24
B. LA DISPOSITION EST-ELLE DISCUTÉE DANS LE CADRE D'UN PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ?.....	25
1. La disposition relève-t-elle du champ des lois de financement de la sécurité sociale ?.....	25
2. La disposition respecte-t-elle la quadripartition des lois de financement ?.....	27

ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

**ARTICLE 47 DE LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692 DU 1^{ER} AOÛT 2001
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)**

« Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

« Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables. »

**IV DE L'ARTICLE L.O. 111-7-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
CRÉÉ PAR LA LOI ORGANIQUE N° 2005-881 DU 2 AOÛT 2005 RELATIVE
AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (LOLFSS)**

« IV.— Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre.

« Les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre sont irrecevables. »

ARTICLE 89 DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

« Les propositions de loi présentées par les députés sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le dépôt en est refusé.

« Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

« La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

« Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

« Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale.

« En cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité. »

I. LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution sont opposables aux « propositions et amendements formulés par les membres du Parlement » : seules les initiatives parlementaires étant visées, le Gouvernement n'est aucunement concerné par cette interdiction. L'article 40 s'applique en conséquence aux propositions de loi, aux amendements ou sous-amendements déposés par un ou plusieurs parlementaires, ainsi qu'aux modifications adoptées par une commission à un texte. Les seules exceptions concernent les propositions, modifications et amendements relatifs à un texte constitutionnel ainsi que les propositions de résolution et les amendements à de telles propositions.

A. UN CONTRÔLE À DOUBLE DÉTENTE DES PROPOSITIONS DE LOI

- **Un contrôle souple effectué par le Bureau de l'Assemblée nationale au moment du dépôt** : il s'agit d'un contrôle systématique et préalable à la publication de la proposition de loi. Pour autant, conformément à une tradition parlementaire bien établie, la délégation du Bureau chargée de l'examen de la recevabilité financière admet la recevabilité d'une proposition de loi qui crée ou qui aggrave une charge publique, si celle-ci est assortie d'un gage de compensation.

- **Un contrôle incident effectué sur saisine expresse par le président de la commission des finances à l'occasion de la discussion** : les propositions de loi peuvent faire l'objet d'un contrôle *a posteriori*, prévu à l'article 89, alinéa 4, du Règlement. Ce contrôle par évocation peut intervenir à tout moment au cours d'une lecture devant l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement ou d'un député. Il peut porter sur un ou plusieurs articles ou sur la totalité d'une proposition de loi. La vérification est assurée par le président de la commission des finances, la jurisprudence applicable étant la même que celle concernant la recevabilité des amendements.

B. DE MULTIPLES FENÊTRES DE CONTRÔLE DES AMENDEMENTS

- **Un contrôle déconcentré lors de l'examen en commission** : il appartient à chaque président de commission de faire observer les dispositions de l'article 40 de la Constitution et de déclarer irrecevables les amendements qu'il estimerait contraires à celui-ci. Dans la pratique, notamment par souci de cohérence jurisprudentielle, les différents présidents de commission saisissent presque systématiquement le président de la commission des finances des amendements dont ils considèrent qu'il existe un doute quant à leur recevabilité.

- **Un contrôle délégué lors de l'examen en séance** : l'article 89, alinéa 3, réserve au seul Président de l'Assemblée nationale le pouvoir de refuser le dépôt des amendements irrecevables. Ce dernier peut consulter le président de la commission des finances en cas de doute. Dans la pratique, le service de la séance assure, au nom du Président de l'Assemblée nationale, un tri au moment du dépôt : seuls les

amendements dont la recevabilité paraît poser problème sont transmis, pour avis, au président de la commission des finances. En retour, ce dernier notifie ses avis, qui sont systématiquement suivis par le président de l'Assemblée nationale.

• **Un contrôle incident effectué par le président de la commission des finances sur saisine expresse à l'occasion de la discussion** : il résulte de l'article 89, alinéa 4, du Règlement que les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment par le Gouvernement ou par un député aux amendements ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies.

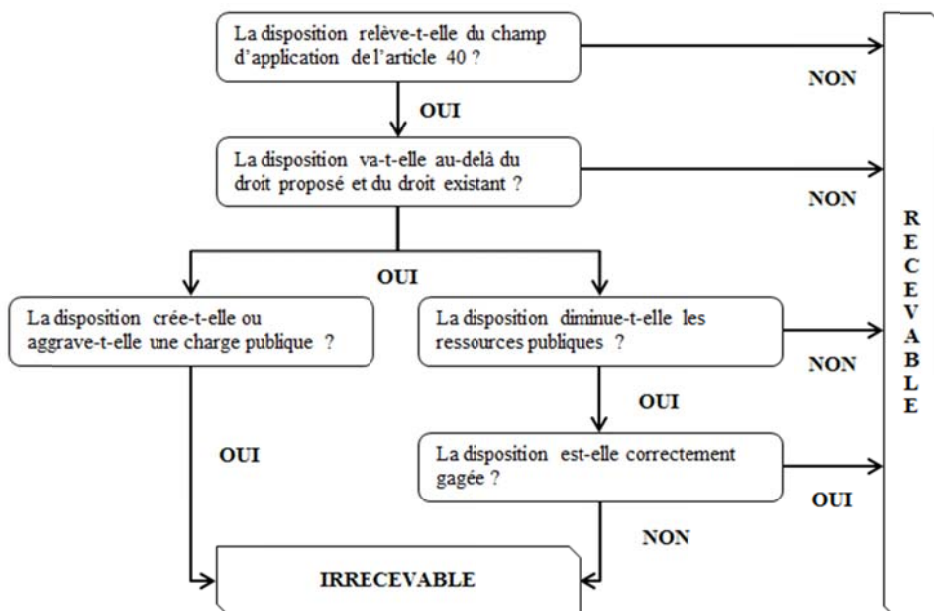
**LES PROCÉDURES ET LES AUTORITÉS EN CHARGE DE PROCÉDER
AU CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE**

Moment du contrôle	Texte concerné	Type de contrôle	Autorité compétente	Base juridique (article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale)
Au dépôt	Propositions de loi	Systématique	Bureau de l'Assemblée nationale	<i>Alinéa 1</i>
	Amendements parlementaires en commission	Par évocation à l'initiative du président de la commission concernée	Président de la commission concernée, le cas échéant, après avis du président de la commission des finances	<i>Alinéa 2</i>
	Amendements parlementaires en séance publique	Par évocation à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale	Président de l'Assemblée nationale après avis du président de la commission des finances	<i>Alinéa 3</i>
À tout moment après le dépôt	Propositions de loi, modifications apportées par les commissions aux textes et amendements parlementaires	Sur saisine expresse par un député ou par le Gouvernement	Président de la commission des finances	<i>Alinéa 4</i>

II. LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE AU TITRE DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

Lorsqu'une proposition de loi ou un amendement parlementaire est soumis pour examen de la recevabilité financière au président de la commission des finances, il convient de se poser successivement les questions suivantes :

RECEVABILITÉ AU TITRE DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION



A. LA DISPOSITION RELÈVE-T-ELLE DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 ?

L'article 40 de la Constitution s'applique uniquement aux dispositions d'origine parlementaire touchant des personnes publiques ou des organismes appartenant à la sphère parapublique.

1. Les administrations publiques forment le cœur du champ d'application de l'article 40 de la Constitution

Le champ de l'article 40 recouvre essentiellement celui des **administrations publiques au sens de la comptabilité nationale** : il s'agit de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC), des collectivités territoriales et du reste des administrations publiques locales (APUL), et, enfin, des administrations de sécurité sociale (ASSO).

**LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRANT DANS LE CHAMP
DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION**

<p>L'État, les administrations publiques centrales et leurs démembrements</p>	<ul style="list-style-type: none"> – L'État, pour toutes les opérations engagées dans le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux, y compris les opérations de trésorerie ; – les démembrements de l'État, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, de l'ensemble des services ministériels de l'État, qu'ils soient d'administration centrale ou déconcentrés, ou de l'ensemble des juridictions et des organismes consultatifs ; – les organismes divers d'administration centrale qui mettent en œuvre certaines missions de l'État en disposant d'une personnalité juridique distincte et d'une autonomie financière (établissements publics à caractère administratif, industriel et commercial ou scientifique, culturel et professionnel, groupements d'intérêt public, associations, <i>etc.</i>), notamment les autorités publiques indépendantes (API) et les autorités administratives indépendantes (AAI).
<p>Les collectivités territoriales et les administrations publiques locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> – les collectivités territoriales (régions, départements, communes, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer) et les structures intercommunales (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou non) ; – les organismes divers d'administration locale tels que les organismes consulaires, les structures chargées de l'aménagement du territoire (SAFER), les associations culturelles financées par les collectivités locales, les établissements publics locaux d'enseignement, certains établissements publics à caractère industriel et commercial de niveau local...
<p>Les administrations de sécurité sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> – les régimes obligatoires de base : le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des exploitants agricoles et le Régime social des indépendants (RSI), les régimes autonomes et spéciaux ; – les fonds ou les organismes de financement de ces régimes et les organismes qui sont financés par ces régimes ou qui financent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), Fonds de solidarité vieillesse (FSV), Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), Fonds de réserve pour les retraites (FRR), fonds d'intervention régional (FIR)... – le régime d'indemnisation du chômage (UNEDIC) ; – les régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés : Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) ; – les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) : hôpitaux publics – centres hospitaliers (CH), centres hospitaliers universitaires (CHU), centres hospitaliers régionaux (CHR), hôpitaux locaux –, hôpitaux privés sans but lucratif et participant au service public hospitalier et groupements hospitaliers de territoire (GHT).

2. Les organismes appartenant à la sphère parapublique forment une périphérie aux contours variables

Au-delà des seules administrations publiques, l'article 40 peut trouver à s'appliquer à d'autres types de structures ou d'organismes qui mettent en œuvre des missions de service public ou constituent un prolongement de l'action publique dans certains secteurs. **Pour déterminer s'ils entrent dans le champ de l'article 40, il est recouru à un « faisceau d'indices » ayant trait à la nature des missions exercées, au contrôle ou à la tutelle par une personne publique, et à la nature des ressources utilisées.**

Le « faisceau d'indices » permettant de déterminer le champ d'application de l'article 40 de la Constitution aux organismes parapublics

Pour juger de l'applicabilité de l'article 40, il faut tenir compte pour chaque organisme :

- de son statut juridique (établissements publics administratifs, établissements publics à caractère industriel et commercial, *etc.*) ;
- de la nature de ses missions (mission de service public, but d'intérêt général ou activité strictement commerciale et lucrative) ;
- de la nature et de l'origine de ses ressources (prélèvements obligatoires, impôts ou cotisations sociales, redevances ou prix, subventions publiques, *etc.*) ;
- des pouvoirs et moyens spécifiques dont il dispose (prérogatives de puissance publique, monopole légal, statut de son personnel, régime des biens qu'il exploite, *etc.*) ;
- de ses modalités de fonctionnement (autonomie juridique, contrôle public, composition de ses instances dirigeantes) ;
- de l'éventualité d'une garantie publique dont il est susceptible de bénéficier ;
- de la composition de son capital et de la nature de ses détenteurs.

À titre d'exemples, les structures parapublics suivantes relèvent *a priori* du champ d'application de l'article 40 :

– **les institutions financières publiques** que sont la Banque de France, la Banque publique d'investissement (BPI), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'Agence française de développement (AFD), *etc.* ;

– **certains établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)** exerçant une activité marchande : **SNCF Réseau** ou **les ports maritimes ou autonomes**, qui bénéficient de dotations budgétaires pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages, *etc.* ;

– **les sociétés et établissements du secteur public audiovisuel** : France Télévisions, ARTE France, Radio France, la société de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF), l'Institut national de l'audiovisuel (INA), *etc.* ;

– **les établissements et services sociaux et médico-sociaux** : les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), *etc.* ;

– **les groupements d'intérêt public (GIP)** tels que le GIP France Télé numérique, l'Agence du service civique (ASC), *etc.*

3. Les organismes ne relevant pas sauf exception du champ d'application de l'article 40 de la Constitution

Les acteurs privés exerçant une activité industrielle ou commerciale n'ont en règle générale pas vocation à se voir appliquer l'article 40 : **toute initiative visant à créer ou augmenter une charge pesant sur des entreprises privées ne saurait en effet avoir d'impact sur les finances publiques**. En particulier, ne relèvent pas du champ d'application de la recevabilité financière :

– **les entreprises publiques**, que l'État soit un actionnaire parmi d'autres ou qu'il en soit l'actionnaire majoritaire voire quasi unique (La Poste, Électricité de France, Areva, SNCF Mobilité, *etc.*), sauf si les modifications proposées concernent la création ou l'élargissement d'une sujétion de service public ou d'une mission d'intérêt général dont la nature et le coût impliqueraient une prise en charge directe par une personne publique ;

– **la formation professionnelle**, qui est financée par une contribution des employeurs versée à des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ;

– **les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM)** chargés de la construction ou de la gestion du parc locatif social, dont les ressources proviennent majoritairement des loyers payés par les locataires ;

– **les associations et les fondations**, même lorsqu'elles sont reconnues d'intérêt public et bénéficient à ce titre d'avantages fiscaux et de subventions publiques ;

– les ordres professionnels, les groupements de producteurs, les organisations syndicales et patronales, les organismes à caractère mutualiste ou encore les sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur et/ou des droits voisins.

B. LA DISPOSITION VA-T-ELLE PLUS LOIN QUE LE DROIT PROPOSÉ ET LE DROIT EXISTANT ?

La recevabilité financière d'une proposition de loi ou d'un amendement parlementaire doit nécessairement s'apprécier par rapport à une situation juridique de référence afin de déterminer son incidence financière. Afin de favoriser l'initiative parlementaire, deux bases de référence sont possibles :

– le **droit existant**, qui est constitué de l'ensemble des normes en vigueur, c'est-à-dire la législation, les textes réglementaires légaux, les traités et accords internationaux applicables, notamment les règlements et directives pour les dispositions claires et inconditionnelles qu'elles comprennent, les jurisprudences des juridictions suprêmes ainsi que certaines situations de fait constantes et légales ;

– le **droit proposé**, qui est constitué de la réglementation envisagée, c'est-à-dire le texte de loi en discussion dans l'état qui est le sien au moment de l'appréciation de la recevabilité financière ou dans l'état qui a pu être le sien au cours

de la navette parlementaire, et certaines intentions claires et précises du Gouvernement.

La règle de l'unité de vote

La règle dite de l'unité de vote consiste à ne pas soulever la question de la recevabilité financière à l'encontre d'un amendement dont l'adoption aurait la même conséquence qu'un vote. **En vertu de ce principe, un amendement portant suppression d'un article d'un projet ou d'une proposition de loi est toujours recevable.**

Plusieurs textes peuvent servir de base référence au titre du **droit proposé** pour l'examen de la recevabilité financière des amendements :

- soit le projet de loi déposé par le Gouvernement ;
- soit la proposition de loi inscrite à l'ordre du jour ;
- soit le texte adopté par la commission saisie au fond dudit projet de loi ou de ladite proposition de loi au sein de chaque chambre ⁽¹⁾ ;
- soit les textes transmis d'une assemblée à l'autre au cours de la navette parlementaire.

Enfin, **les intentions exprimées par le Gouvernement** peuvent servir de base de référence au titre du **droit proposé**. Ne sont susceptibles d'être reprises par une initiative parlementaire que les intentions suffisamment claires et précises du Gouvernement exprimées de façon formelle par :

- le dispositif, l'exposé des motifs ou l'étude d'impact de tout projet de loi déposé ou inscrit à l'ordre du jour par le Gouvernement en fonction ;
- un amendement du Gouvernement qui n'a pas été retiré ou qui a été rejeté par l'une des assemblées ou au cours de la navette parlementaire ;
- un projet de décret ou d'ordonnance transmis officiellement au Parlement ;
- un article d'origine gouvernementale sur un autre projet de loi en cours de discussion ;
- un membre du Gouvernement s'exprimant au nom du Gouvernement en séance publique ou devant une commission de l'une des deux assemblées et dont les propos ont été repris dans un compte rendu officiel. Ainsi, une déclaration d'un ministre dans les médias ne saurait être considérée comme l'expression d'une intention ferme et définitive du Gouvernement.

(1) L'article 42 de la Constitution prévoit que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie » *sauf pour certains textes particuliers tels que les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.*

Dans tous les cas, le président de la commission des finances apprécie toujours l'incidence financière d'une initiative parlementaire par rapport à la base de référence la plus favorable à la recevabilité de la disposition.

Le cas particulier des sous-amendements

Un raisonnement identique est effectué pour l'**appréciation de la recevabilité financière de sous-amendements à un amendement, qui constitue dès lors le droit proposé**. Il convient néanmoins de prêter attention à la consistance du gage, qui se limite aux dispositions auquel il se rattache : il est en effet nécessaire de gager un sous-amendement à un amendement lui-même gagé si le sous-amendement crée ou aggrave une perte de recettes, le gage compris dans le dispositif de l'amendement couvrant uniquement les conséquences financières de celui-ci.

C. LA DISPOSITION DIMINUE-T-ELLE LES RESSOURCES PUBLIQUES ?

Alors que l'article 40 utilise le singulier pour interdire la création ou l'aggravation d'*une* charge publique, la question de la baisse des recettes fait l'objet d'un traitement différent puisque c'est bien le pluriel qu'emploie la Constitution lorsqu'elle prohibe toute diminution *des* ressources publiques. Cette différence a fondé une différence essentielle d'application de la recevabilité financière selon que l'amendement a pour effet la création d'une charge, toujours irrecevable, ou la diminution d'une recette, recevable à condition d'être correctement gagée.

1. Une diminution de ressources publiques doit être juridiquement certaine et directe nonobstant son caractère éventuel ou facultatif

Dans le cadre de l'examen de la recevabilité financière, la notion de diminution des ressources publiques est strictement juridique : la perte de recettes ne s'apprécie jamais *de facto*, c'est-à-dire d'un point de vue économique ou budgétaire, mais *de jure*, du point de vue du droit existant ou proposé. C'est la raison pour laquelle l'aggravation de la fiscalité pour les contribuables est toujours recevable, alors même qu'il pourrait être soutenu que le rendement de l'impôt en question en pâtirait au-delà d'un certain niveau.

De plus, pour être qualifiée comme telle, une perte de recettes doit être la conséquence certaine et directe de la mesure proposée par l'amendement. Les effets induits et incertains d'une proposition sur le niveau des ressources publiques ne sont en principe pas pris en compte. Par exemple, le président de la commission des finances a considéré que l'encadrement drastique de la vente des produits du tabac guidé par des impératifs de santé publique ne pouvait être regardé comme juridiquement constitutif d'une perte de recettes.

En revanche, une perte de recettes peut être aléatoire ou facultative. Une initiative parlementaire ayant pour conséquence une réduction des ressources publiques doit être compensée, quand bien même cette réduction serait conditionnée à la réalisation d'un événement aléatoire. De même, constitue une perte de recettes

l'ouverture d'une simple faculté de réduction des ressources publiques ; il en irait par exemple ainsi d'un amendement prévoyant qu'une commune peut accorder un dégrèvement de taxe d'habitation. Dans tous les cas, **dès lors qu'une initiative parlementaire ouvre une possibilité juridique de réduction des ressources, possibilité jusqu'alors inexistante, elle doit être gagée pour être recevable.**

Le cas particulier des recettes issues des sanctions et des pénalités

Les sanctions financières n'ont pas pour objet d'apporter des recettes mais de sanctionner un comportement. Leur produit serait idéalement nul si tous les individus se conformaient parfaitement aux règles de droit qui leur sont applicables. **Suivant ce raisonnement, l'intention des parlementaires qui proposent une réduction du niveau ou de l'assiette des amendes et pénalités n'est pas la diminution des ressources publiques, mais l'adoucissement de la sanction.** La diminution ou la suppression d'une amende ou d'une pénalité est donc toujours recevable sans gage. Applicable aux amendes pénales *stricto sensu*, ce raisonnement vaut également s'agissant des versements libératoires d'une obligation légale de faire. L'exemple le plus caractéristique est celui du versement effectué par les communes ne respectant pas l'obligation de construction de logements sociaux.

En revanche, le changement d'affectation d'une recette issue de sanctions ne peut être traité avec la même indifférence : **toute opération visant à transférer le produit des amendes vers une autre personne publique que celle initialement désignée comme affectataire doit être gagée pour cette dernière.**

2. L'assimilation de certaines opérations financières à des pertes de recettes est favorable à l'initiative parlementaire

Alors qu'elles pourraient apparaître comme des dépenses publiques, certaines opérations, du fait de leur nature particulière, sont regardées du point de vue de l'article 40 comme des pertes de recettes :

– **les ressources tirées du patrimoine des personnes publiques** : la perte des dividendes d'entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire ou la cession de patrimoine à un prix inférieur à celui du marché sont constitutives d'une perte de recettes ;

– **les prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne ou des collectivités territoriales** : une initiative parlementaire augmentant le montant d'un prélèvement sur recettes est recevable pourvu que la baisse de ressources qui en résulte soit gagée pour l'État. À l'inverse, un amendement parlementaire peut toujours modifier sans gage la répartition du produit d'un prélèvement sur recettes entre plusieurs de ses bénéficiaires appartenant à la même catégorie de collectivités ;

– **les dégrèvements d'impôts** : ils concernent essentiellement les impôts locaux et font systématiquement l'objet d'une compensation par le budget de l'État, compensation qui pourrait être regardée comme une charge. Mais, dès lors qu'elle n'est que la conséquence de l'octroi, en premier lieu, d'un avantage fiscal, le président de la commission des finances considère que **le gage qui doit être prévu en faveur de**

la collectivité territoriale puisse faire obstacle au remboursement par l'État (jurisprudence dite du « gage-écran ») ;

– **les remboursements d'impôts résultant de la mise en œuvre de politiques publiques au moyen d'un crédit d'impôt** : à la différence de la réduction d'impôt, le crédit d'impôt ne s'annule pas avec l'impôt puisque si le montant de l'avantage fiscal est supérieur au montant de l'impôt dû, l'excédent constitue pour le contribuable une créance sur l'État assimilable à une charge publique. Une initiative parlementaire peut toutefois créer un crédit d'impôt ou augmenter l'assiette ou le taux d'un crédit d'impôt existant, **à la double condition de gager l'amendement et de neutraliser le mécanisme de restitution**, en prévoyant explicitement que le dispositif ne s'applique qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

L'affectation d'une recette à une personne morale

Les initiatives portant sur les taxes affectées aux opérateurs de l'État ou aux autres organismes sont recevables aux conditions suivantes :

- l'affectation ne doit pas avoir pour objet d'augmenter la dépense d'un opérateur en fléchissant son utilisation vers une action spécifique ;
- l'affectation ne doit pas se faire au profit d'un fonds sans personnalité morale, pour lequel un lien direct peut être établi entre la ressource et la dépense ;
- s'il s'agit d'une recette existante, l'affectation doit être gagée pour la personne publique lésée.

D. LE CAS ÉCHÉANT, LA DISPOSITION EST-ELLE CORRECTEMENT GAGÉE ?

Un amendement ou une proposition de loi ayant pour effet de réduire le niveau des ressources publiques est toujours recevable sous réserve que l'auteur prévoie un mécanisme de compensation au profit des personnes affectataires des ressources concernées. Ce mécanisme, dit de « gage », doit être prévu dans le dispositif de l'amendement ou de la proposition de loi, sous forme respectivement d'un alinéa ou d'un article distinct, placé en général en fin de texte. **Afin de rendre recevable l'initiative parlementaire, le gage doit revêtir certaines caractéristiques essentielles :**

– **le gage doit être suffisant** : il doit reposer sur des recettes suffisantes et pérennes permettant d'assurer la neutralité de l'opération au regard de l'ensemble des ressources de la personne concernée. Néanmoins, il n'est pas nécessaire que les auteurs chiffrant de manière précise le coût de la disposition : il suffit d'indiquer que la perte de recettes est compensée « à due concurrence » ;

– **le gage doit être réaliste** : il faut insister sur le fait que la compensation à due concurrence n'est pas sans limite. Par exemple, ne serait pas jugé recevable un amendement compensant la suppression de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par la majoration à due concurrence de la redevance sanitaire d'abattage car la disproportion entre les deux assiettes serait trop flagrante ;

– le gage doit être correctement affecté au profit de la ou des personnes qui subissent la perte de recettes.

**EXEMPLES DE GAGES EN FONCTION DE LA PERSONNE LÉSÉE
ET DE LA MODALITÉ DE COMPENSATION RETENUE**

Bénéficiaire du gage	Modalité de compensation	Texte
État / collectivités territoriales / sécurité sociale	Création d'une taxe additionnelle	La perte de recettes pour l'État / les collectivités territoriales / les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts ⁽¹⁾ .
État	Majoration d'une recette affectée	La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés.
CNAMTS / CNAV / CNAF ⁽²⁾	Majoration d'une recette affectée	La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de la taxe mentionnée à l'article 231 du code général des impôts ⁽³⁾ .
Organismes de sécurité sociale	Création d'une taxe additionnelle	La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe mentionnée à l'article 231 du code général des impôts ⁽³⁾ .
Collectivités territoriales	Majoration d'un prélèvement sur recettes de l'État (double gage)	La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
Crédit sur un impôt d'État	Neutralisation de la restitution puis création d'une taxe additionnelle	La disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû. La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

E. À L'INVERSE, LA DISPOSITION CRÉE-T-ELLE OU AGGRAVE-T-ELLE UNE CHARGE PUBLIQUE ?

Si l'article 40 de la Constitution permet la compensation entre les diminutions de ressources publiques, l'emploi délibéré du singulier pour désigner « *la création ou l'aggravation d'une charge publique* » interdit toute forme de compensation, qu'elle passe par la réduction d'une autre charge ou par l'augmentation d'une recette.

(1) Il s'agit des droits de consommation sur les tabacs manufacturés.

(2) Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

(3) Il s'agit de la taxe sur les salaires, dont le rendement est évalué à près de 14 milliards d'euros et qui est affectée en 2017 à la CNAMTS, à la CNAV et à la CNAF.

1. Une charge publique doit être juridiquement certaine et directe nonobstant son caractère éventuel ou facultatif

Pour qu'une charge publique soit qualifiée au sens de l'article 40 de la Constitution, elle doit être certaine et directe : les initiatives pour lesquelles il existe un doute quant aux conséquences financières réelles sont considérées comme recevables conformément au principe selon lequel le doute profite toujours à l'auteur de l'initiative. **Sont ainsi irrecevables les amendements prévoyant :**

– **la création ou l'aggravation d'une subvention ou dotation publique** : il s'agit des initiatives parlementaires augmentant les dépenses existantes – en prévoyant par exemple de renforcer la participation de l'État au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) – ou créant des dépenses nouvelles ;

– **la création de structures publiques coûteuses ou d'un fonds** : la création d'une structure publique coûteuse, c'est-à-dire dont la mise en place nécessite la réalisation de dépenses telles que l'acquisition ou la location de locaux, l'achat de matériels et d'outils bureautiques ou encore le recrutement de personnel, est irrecevable. De même, la création d'un fonds ou l'élargissement de la liste des dépenses pouvant être financées par un fonds sont irrecevables, un raisonnement à enveloppe constante ne pouvant être tenu puisqu'aucune règle exogène n'impose d'en dépenser le montant total ;

– **l'élargissement ou le transfert de compétences entre personnes publiques** : aucun amendement parlementaire ne peut attribuer des compétences nouvelles à une personne publique, que ces compétences soient générales ou prennent la forme d'une mission ponctuelle ;

– **l'ouverture ou le renforcement d'un droit reconnu aux administrés**, soit en l'étendant à un public plus large, soit en assouplissant les conditions de son attribution ;

– **les charges de trésorerie**, dans la mesure où elles pèseront sur les capacités de décaissement et de financement de l'organisme considéré. Sont ainsi recevables les amendements qui ont **un effet infra-annuel et non massif** sur la trésorerie ;

– **la nationalisation d'entreprises privées ou l'extension des possibilités des droits de préemption** : la nationalisation implique une indemnisation des propriétaires et la propriété détenue par une personne publique sur un bien immobilier est assimilée à une charge publique car cette dernière nécessite des dépenses d'entretien significatives.

La notion de charge publique est une notion juridique qui est constituée dès lors qu'une initiative parlementaire ouvre **la simple possibilité juridique de dépenser**. Par conséquent, sont irrecevables les dispositions qui entraîneraient **une charge de caractère facultatif ou aléatoire**, impliquant que la personne publique concernée puisse décider de ne pas faire usage de cette nouvelle possibilité de dépenser.

2. Il existe des cas dans lesquels la charge publique n'est pas constituée

Il s'agit d'amendements dont la charge ne constitue qu'une conséquence très indirecte de leur dispositif, ou encore pour lesquels il n'est pas possible d'établir avec certitude que leur dispositif est constitutif d'une création ou d'une aggravation de charge publique. Peuvent entrer dans cette catégorie :

– **les dispositions dépourvues de toute portée normative** : il s'agit de déclarations d'intention, de souhaits ou de vœux de production d'une norme juridique, de plans stratégiques, schémas directeurs ou de développement, et de tout autre cadre de réforme aussi flou dans son principe que dans ses modalités, ou enfin de réaffirmations d'une charge existant déjà dans le droit positif ;

– **les dispositions n'excédant pas la charge de gestion** : celle-ci est définie comme une mesure dont l'adoption n'entraînerait pas, pour un organisme relevant du champ de l'article 40, un accroissement de son activité tel qu'il ne pourrait à l'évidence y faire face par la mobilisation des moyens déjà mis à sa disposition. Il s'agit par exemple des dispositions relatives à l'information publique (demandes de remise de rapport même sur des sujets coûteux) ou de la création d'une structure légère (commission, comité, conseil, observatoire, *etc.*) sous réserve que la structure soit non permanente, dépourvue de personnalité juridique et dotée d'attributions limitées, ne dispose d'aucun moyen explicite de fonctionnement et que ses membres ne perçoivent aucune forme de rémunération distincte ;

– **les dispositions s'appliquant indifféremment à des personnes dans et hors du champ de la recevabilité financière** : une initiative parlementaire de portée générale créant ou aggravant une charge publique pour des personnes publiques dans le champ de l'article 40 – comme pour des personnes privées hors du champ de l'article 40 – sera jugée recevable au titre de la jurisprudence dite de « l'État employeur » (par exemple pour des dispositions de portée générale en matière de législation du travail ou des dispositions faisant peser de nouvelles obligations aux établissements recevant du public) ;

– **les dispositions relatives aux fusions de structures à des fins d'économies d'échelle** : la fusion de plusieurs structures existantes, à des fins de rationalisation fonctionnelle ou budgétaire, n'est pas perçue comme le transfert de charges vers une structure nouvelle, mais comme une réorganisation de charges existantes ;

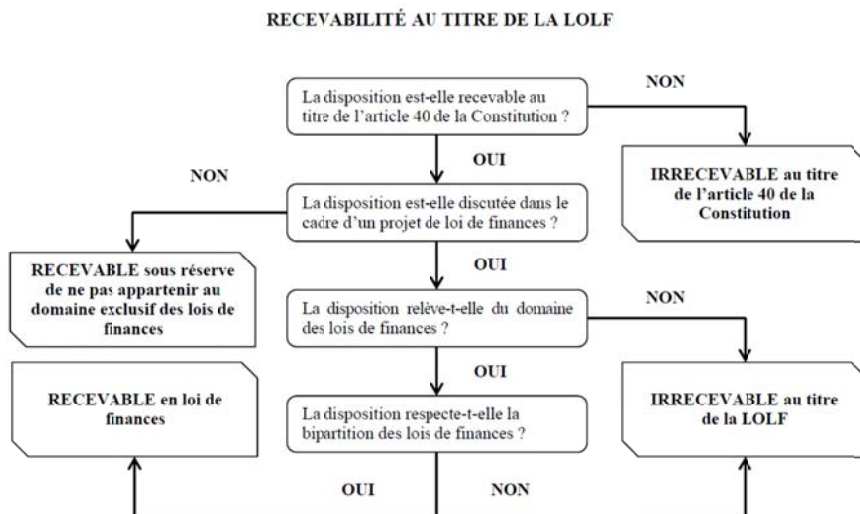
– **les dispositions relatives à l'expérimentation d'une charge publique** : en application de cette jurisprudence, non encore confirmée par le Conseil constitutionnel, il est possible de proposer par voie parlementaire une expérimentation pouvant conduire à la création ou l'aggravation d'une charge publique à titre expérimental, sous réserve que l'expérimentation soit autorisée par l'État et de sa propre initiative, qu'elle soit limitée dans le temps et dans l'espace, et, enfin, qu'elle soit réversible une fois achevée.

III. LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES ET DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE

Le contrôle de recevabilité organique est cumulatif et non alternatif avec celui effectué au titre de l'article 40 de la Constitution : les initiatives d'origine parlementaire doivent respecter non seulement les dispositions constitutionnelles, mais également les dispositions organiques issues principalement de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Ce contrôle s'effectue selon les mêmes procédures que pour celui auquel il est procédé au titre de l'article 40, et de manière concomitante.

A. LA DISPOSITION EST-ELLE DISCUTÉE DANS LE CADRE D'UN PROJET DE LOI DE FINANCES ?

Il s'agit dans la plupart des cas de s'assurer du respect par les initiatives parlementaires de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui définit le contenu et la structure de la loi de finances de l'année.



1. La disposition relève-t-elle du champ des lois de finances ?

L'article 34 de la LOLF définit un périmètre strictement limité pour les lois de finances de l'année afin de prévenir toute incursion de dispositions étrangères à son domaine. Il s'agit en particulier d'éviter que des dispositions étrangères à des sujets financiers ne bénéficient de la procédure parlementaire contraignante définie par l'article 47 de la Constitution. Il définit ainsi trois domaines en lien avec les lois de finances :

– le **domaine exclusif** aux lois de finances, c’est-à-dire les dispositions réservées aux lois de finances, qui ne peuvent donc pas figurer dans une loi ordinaire. Il se subdivise en deux sous-domaines : d’une part, le domaine exclusif **obligatoire**, auquel on peut également rattacher l’article liminaire prévu par l’article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 ; d’autre part, le domaine exclusif **facultatif** :

LE DOMAINE EXCLUSIF DES LOIS DE FINANCES

<p>Dispositions de nature budgétaire *</p>	<ul style="list-style-type: none"> – l’autorisation de perception des impôts de l’État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l’État * – l’évaluation des ressources de l’État * – la détermination des plafonds de dépenses et d’emplois autorisés * – la détermination des données générales de l’équilibre budgétaire et de la trésorerie * – l’autorisation de recourir à des emprunts *
<p>Dispositions relatives aux affectations de recettes</p>	<ul style="list-style-type: none"> – l’affectation de recettes au sein du budget de l’État <i>via</i> par exemple la création d’un budget annexe ou d’un compte d’affectation spéciale – l’affectation totale ou partielle d’une ressource établie au profit de l’État à une autre personne morale <p><i>Ex. : un amendement parlementaire gagé qui proposerait, en loi ordinaire, l’affectation à la sécurité sociale d’une fraction de l’impôt sur les sociétés est irrecevable.</i></p>
<p>Dispositions d’évaluation des prélèvements sur recettes</p>	<ul style="list-style-type: none"> – l’évaluation du montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l’Union européenne
<p>Dispositions relatives à l’octroi de garanties de l’État</p>	<ul style="list-style-type: none"> – l’octroi de garanties de l’État et la fixation de leur régime – la prise en charge de dettes de tiers

* domaine exclusif **obligatoire** : il s’agit de dispositions qui doivent nécessairement figurer dans toute loi de finances de l’année et ne peuvent figurer dans aucun autre texte.

– le **domaine partagé** entre les lois de finances et les lois ordinaires, c’est-à-dire les dispositions pouvant trouver leur place en loi de finances comme en loi ordinaire :

LE DOMAINE PARTAGÉ ENTRE LES LOIS DE FINANCES ET LES LOIS ORDINAIRES

<p>Dispositions relatives aux impositions de toute nature</p>	<ul style="list-style-type: none"> – les dispositions relatives à l’assiette, au taux ou aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ⁽¹⁾ – les dispositions relatives à la procédure fiscale
<p>Dispositions affectant les dépenses budgétaires de l’année</p>	<ul style="list-style-type: none"> – les dispositions en cause doivent soit avoir une incidence « directe » sur les charges de l’État ou « concerner leur détermination », soit former avec des mesures figurant en loi de finances les « éléments indivisibles d’un dispositif financier » – les dispositions en cause doivent affecter l’équilibre budgétaire de l’année

<p>Dispositions relatives au contrôle du Parlement</p>	<p>– les dispositions qui concernent <u>directement</u> l’information et le contrôle du Parlement sur <u>la gestion des finances publiques</u> <i>Ex. : demander au Gouvernement un rapport sur l’évaluation d’une dépense publique.</i></p>
<p>Dispositions diverses</p>	<p>– la définition des modalités de répartition des concours de l’État aux collectivités territoriales – l’approbation des conventions financières – les dispositions relatives à la comptabilité de l’État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics</p>

(1) La notion d'impositions de toute nature englobe les impôts, les taxes fiscales, les impositions sociales comme la contribution sociale généralisée (CSG) et un certain nombre d'impositions quasi fiscales. Elle n'inclut pas les cotisations sociales ou les redevances pour service rendu.

Les différents domaines des lois de finances rectificatives et des lois de règlement

La loi de finances rectificative a pour objet de modifier la loi de finances initiale de l’année ; par analogie, ses domaines réservé et partagé recouvrent ceux de la loi de finances initiale et seule une loi de finances rectificative peut modifier les dispositions budgétaires afférentes à la loi de finances de l’année considérée. Outre l’article liminaire imposé par la loi organique de 2012, elle doit obligatoirement fixer, en application de l’article 35 de la LOLF, les nouveaux plafonds des dépenses du budget général et des budgets annexes et comptes spéciaux, les plafonds d’autorisation des emplois rémunérés par l’État ainsi que les données générales de l’équilibre budgétaire. L’article 35 prévoit également que « *les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l’année* ».

En revanche, les domaines exclusifs et partagé de la loi de règlement, qui comporte également obligatoirement un article liminaire, différent de manière substantielle de ceux des lois de finances de l’année. L’article 37 de la LOLF dispose que la loi de règlement de l’année *doit* arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle et le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l’équilibre financier de l’année correspondante, approuve le compte de résultat de l’exercice, affecte au bilan le résultat comptable de l’exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

Elle peut, le cas échéant, ratifier les modifications apportées par décret d’avance, ouvrir les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés, majorer le montant du découvert des comptes spéciaux concernés, arrêter le solde des comptes spéciaux non reportés sur l’exercice suivant, apurer les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial et comporter toutes dispositions relatives à l’information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ainsi qu’à la comptabilité de l’État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

– **le domaine interdit** aux lois de finances, c’est-à-dire les dispositions étrangères aux lois de finances et qui, à ce titre, sont jugées irrecevables en tant que « cavaliers budgétaires ». Il s’agit de toute mesure qui ne peut être rattachée ni au domaine exclusif, ni au domaine partagé de la loi de finances :

LE DOMAINE INTERDIT DES LOIS DE FINANCES : LES « CAVALIERS BUDGÉTAIRES »

<p>Dispositions n'affectant pas l'équilibre du budget de l'État</p>	<p>– les dispositions n'ayant pas d'effet, ou produisant un effet trop indirect, sur l'équilibre du budget de l'État <i>Ex. : modifier le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris.</i></p> <p>– les dispositions relatives aux dépenses des collectivités territoriales, qui sont sans conséquences sur le budget de l'État <i>Ex. : autoriser les régions à mettre en œuvre des dispositifs d'expérimentation en matière de logement pour les étudiants.</i></p> <p><i>Ex. : accorder une compensation pour les transferts de compétences entre les départements et les régions en matière de transports urbains.</i></p>
<p>Dispositions concernant le financement de la sécurité sociale</p>	<p>– les dispositions concernant une recette exclusive de la sécurité sociale autre qu'une imposition de toute nature ⁽¹⁾ <i>Ex. : augmenter des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.</i></p>
<p>Dispositions ne concernant pas le contrôle parlementaire</p>	<p>– les dispositions demandant des rapports ne concernant pas directement l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques <i>Ex. : une demande de rapport sur la pertinence et les impacts économiques et sociaux de la révision de la carte des zones défavorisées simples.</i></p>

(1) En revanche, une disposition concernant une imposition de toute nature, comme la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), peut être discutée en loi de finances.

2. La disposition respecte-t-elle la bipartition des lois de finances ?

L'article 34 de la loi organique dispose également que « la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes ». Il s'agit d'un principe essentiel du droit budgétaire permettant d'organiser la discussion budgétaire autour d'un article d'équilibre qui fixe, en fin de première partie, l'évaluation des recettes, le montant du solde budgétaire de l'année et le plafond des dépenses que la seconde partie doit respecter. Ce principe de bipartition contraint ainsi la procédure d'examen de la loi de finances : une mesure relevant de la seconde partie ne peut être adoptée avant la fixation de l'article d'équilibre et, parallèlement, une mesure modifiant l'équilibre ne peut plus être votée après l'adoption de la première partie. Il convient de mentionner que de par sa définition, l'article liminaire n'appartient ni à la première, ni à la seconde partie.

LA BIPARTITION DES LOIS DE FINANCES

<p>Les dispositions ne pouvant figurer qu'en première partie</p>	<p>– l'autorisation de percevoir les impôts</p> <p>– les dispositions ayant une incidence sur les ressources de l'État pour l'année concernée par le projet de loi de finances en discussion</p> <p>– le montant des prélèvements sur recettes affectés aux collectivités territoriales ou à l'Union européenne au titre de l'année considérée</p> <p>– l'affectation de recettes de l'État à un tiers ou au sein du budget de l'État</p> <p>– les données générales de l'équilibre budgétaire</p> <p>– les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État</p>
---	--

<p>Les dispositions ne pouvant figurer qu'en seconde partie</p>	<ul style="list-style-type: none">- les dispositions ayant un effet sur les charges de l'État et de ses démembrements- les dispositions fiscales n'affectant pas l'équilibre budgétaire de l'État ou ayant un effet différé sur les recettes fiscales de l'État- les dispositions relatives à la fiscalité affectée à d'autres personnes que l'État, comme les collectivités territoriales ou la sécurité sociale- l'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime- les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales- les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques- les dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics
--	---

La distinction entre les articles rattachés et non rattachés

La LOLF ne comprend aucune règle particulière concernant le placement des dispositions relevant de la seconde partie entre les articles non rattachés et les articles rattachés à une mission. Il est néanmoins d'usage que les dispositions de nature fiscale soient placées au sein des articles non rattachés. À l'inverse, les dispositions relatives aux dépenses – telles que les amendements de crédits – ou celles relatives à des taxes affectées à un organisme lié à une mission sont rattachées à une mission.

3. La disposition vise-t-elle à modifier les crédits au sein d'une mission ?

Les amendements de crédits permettent d'opérer des mouvements de crédits entre programmes au sein d'une même mission du budget général. **En effet, sous réserve de respecter les prescriptions de l'article 47 de la LOLF, c'est-à-dire de ne pas augmenter le montant global des crédits de la mission, les parlementaires peuvent modifier la décomposition en programmes de la mission. Il est ainsi possible, par amendement parlementaire :**

– de diminuer le montant global des crédits de la mission, par minoration d'un ou plusieurs des programmes qui la composent ;

– de diminuer le montant d'un ou plusieurs programmes afin d'augmenter à due concurrence, ou dans des proportions moins importantes, un ou plusieurs autres programmes ;

– de créer un programme et de l'abonder par minoration d'un ou plusieurs autres programmes ;

– de supprimer un ou plusieurs programmes, sous réserve d'en maintenir au moins deux.

Il n'est en revanche pas possible :

– de ramener à zéro le montant d'un programme, ou de créer un programme sans le doter ;

- d’augmenter les crédits de la mission ;
- d’opérer des mouvements de crédits entre programmes de missions différentes, quand bien même le solde pour le budget de l’État serait nul ou positif.

Il n’est également pas possible de modifier par amendement parlementaire la répartition des programmes en actions, que ce soit par création, suppression ou réaffectation. En effet, la ventilation des crédits d’un programme en actions – présentée dans des annexes budgétaires non amendables – est dépourvue de portée législative et n’a qu’une valeur indicative. Il en va de même du dispositif de mesure de la performance figurant dans les documents budgétaires (objectifs, indicateurs et résultats).

Dans tous les cas, les mouvements de crédits proposés doivent être réellement possibles : la réalité de la compensation exige l’existence de crédits suffisants sur le programme minoré. À cette fin, un amendement de crédits doit indiquer **clairement les motifs et l’imputation du mouvement de crédits proposé**. Concrètement, cela suppose que l’auteur de l’amendement justifie, dans l’exposé sommaire, pourquoi il souhaite augmenter les crédits d’un programme et comment il souhaite financer la diminution de crédits concomitante. La technique la plus simple consiste à indiquer, au sein du programme minoré, l’action sur laquelle seraient prélevés les crédits et les raisons pour lesquelles des économies sont possibles sur cette action. En cas de réallocation, il est également nécessaire de préciser l’action qui bénéficiera de la réallocation et les raisons d’un tel choix.

B. LA DISPOSITION EST-ELLE DISCUTÉE DANS LE CADRE D’UN PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ?

Les amendements parlementaires doivent également être conformes aux dispositions organiques régissant les lois de financement de la sécurité sociale, le contrôle s’exerçant là encore de manière additionnelle au contrôle effectué au titre de l’article 40 de la Constitution. **L’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)**, définit un domaine réservé et un domaine partagé des lois de financement de la sécurité sociale, tout en instaurant une division quadripartite.

1. La disposition relève-t-elle du champ des lois de financement de la sécurité sociale ?

Le **champ exclusif des lois de financement** de la sécurité sociale est défini à l’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. On peut distinguer un **domaine exclusif et obligatoire**, constitué par la détermination des conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale, et un **domaine exclusif mais facultatif**. Les seules lois de financement rectificatives de la sécurité sociale comportent obligatoirement un article liminaire, comme le prévoit l’article 7 de la loi organique de 2012.

LE DOMAINE EXCLUSIF DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

<p>Modification des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale *</p>	<ul style="list-style-type: none"> – les mesures qui ont pour effet de <u>modifier de façon substantielle les conditions générales de l'équilibre financier</u> de la sécurité sociale pour l'année à venir ou pour l'année en cours – les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et les charges prévisionnelles des fonds de financement * – les prévisions de recettes des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement * – les modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement * – les plafonds d'avances de trésorerie des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement * – l'objectif d'amortissement de la dette sociale *
<p>Affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> – l'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou des organismes concourant à leur financement à toute autre personne morale <p><i>Ex. : l'affectation d'une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) aux départements.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – la modification des clefs d'affectation d'une recette partagée entre la sécurité sociale et un ou plusieurs organismes ne relevant pas du champ des lois de financement, en faveur d'un de ces autres organismes <p><i>Ex. : la modification de l'affectation d'une recette sociale partagée avec l'État et la sécurité sociale en faveur de l'État.</i></p>
<p>Création de dispositifs d'exonérations non compensées de cotisations sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> – la création ou la modification de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations et contributions sociales <u>non compensée</u> par l'État aux régimes obligatoires de base ou à leurs fonds de financement

* domaine exclusif obligatoire : il s'agit de dispositions qui doivent nécessairement figurer dans toute loi de financement et ne peuvent figurer dans aucun autre texte.

Par ailleurs, certaines dispositions peuvent être inscrites en loi de financement sans que celle-ci en ait le monopole : il s'agit du **domaine partagé**.

LE DOMAINE PARTAGÉ DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

<p>Dispositions relatives aux recettes et aux dépenses</p>	<ul style="list-style-type: none"> – les dispositions relatives aux recettes et aux dépenses – de l’année en cours, de l’année à venir ou des années ultérieures – des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l’amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit – l’affectation de recettes aux régimes et organismes concernés, dans le cadre d’un transfert à la sécurité sociale d’une recette affectée à l’État (sous réserve de respecter le domaine de la LOLF) – l’instauration ou l’extension d’un dispositif de réduction ou d’exonération de cotisations et contributions sociales <u>compensé</u> par l’État – la création d’un mécanisme de compensation d’une exonération de cotisations et contributions sociales précédemment non compensée – les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité des organismes entrant dans le champ des lois de financement
<p>Dispositions diverses</p>	<ul style="list-style-type: none"> – les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l’ONDAM <i>Ex. : les dispositions concernant la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA).</i> – les dispositions relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base et les règles d’organisation et de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si ces modifications ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale – les dispositions améliorant l’information et le contrôle du Parlement sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale

Le domaine des lois de financement est clairement défini par les dispositions organiques du code de la sécurité sociale s’agissant des périmètres exclusif et partagé. **Toute disposition, qualifiée de « cavalier social », qui ne trouve sa place, ni dans l’un, ni dans l’autre de ces périmètres ne doit pas figurer en loi de financement, et un tel amendement parlementaire est irrecevable.** Par exemple, l’irrecevabilité organique est souvent opposée à des amendements qui concernent les régimes complémentaires obligatoires ou facultatifs d’assurance maladie ou d’assurance vieillesse, ou encore les dispositions relatives aux relations du travail.

2. La disposition respecte-t-elle la quadripartition des lois de financement ?

Le code de la sécurité sociale définit la structure des lois de financement de l’année, qui doivent comporter obligatoirement quatre parties distinctes :

LES QUATRE PARTIES DES LOIS DE FINANCEMENT

Première partie : les dispositions relatives au dernier exercice clos	– les mesures relatives aux modalités d’emploi des excédents ou de couverture des déficits de l’année N-1
Deuxième partie : les dispositions relatives à l’année en cours	– les mesures ayant un effet, pour l’année N, sur les recettes ou les dépenses des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale
Troisième partie : les dispositions relatives aux recettes et à l’équilibre général pour l’année à venir	– les mesures ayant un effet, pour l’année à venir ou les années ultérieures, sur les recettes des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale – les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité de ces régimes et organismes
Quatrième partie : les dispositions relatives aux dépenses pour l’année à venir	– les mesures ayant un effet, pour l’année à venir ou les années ultérieures, sur les dépenses des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale – les dispositions relatives à l’organisation, à la gestion interne ou à la gestion des risques de ces régimes et organismes – les dispositions améliorant l’information et le contrôle du Parlement sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale, y compris en matière de recettes

Les amendements parlementaires doivent respecter cette structure en quatre parties.